

# Os programas federais de apoio à modernização da gestão municipal: uma análise das políticas partidárias e das ações dos governos do PSDB e do PT\*

*Eduardo José Grin\*\**

*Pesquisador do Centro de Estudos em  
Administração Pública e Governo  
(CEAPG) da Fundação Getúlio Vargas  
(FGV-SP)*

## Resumo

O artigo discute os programas e as iniciativas federais para gerar capacidades administrativas municipais formuladas e implementadas nos dois mandatos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) (1995-2002) e nas duas gestões do Partido dos Trabalhadores (PT) (2003-10). A metodologia utilizada foi analisar os programas partidários e as propostas apresentadas nos pleitos presidenciais de 1994, 1998, 2002 e 2006, para compará-los com as políticas implementadas nos governos desses dois partidos. A análise ampara-se na literatura sobre a importância dos partidos no desenho das políticas públicas, na abordagem das arenas de veto e na teoria neoinstitucionalista do legado de políticas. Conclui-se que as três abordagens teóricas ajudam a explicar as características dos programas federais implantados na gestão do PSDB (Programa de Modernização da Administração Tributária e Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros) e continuados nos governos do PT. O governo do PT criou o Comitê de Articulação Federativa, com representações de associações municipais. Cotejando a análise empírica com a discussão teórica, o artigo mostra os nexos entre políticas partidárias e públicas, ademais as semelhanças e diferenças quando se comparam os governos do PT

---

\* Artigo recebido em ago. 2013 e aceito para publicação em ago. 2015.



Este trabalho está licenciado sob uma Licença Creative Commons  
Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional.

*Open Acces* (Acesso Aberto)

Revisão de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini

\*\* *E-mail:* eduardo.grin@fgv.br

e do PSDB no tocante aos mesmos programas e a suas formas de implementação.

## **Palavras-chave**

**Gestão municipal; políticas partidárias; capacidade estatal**

### ***Abstract***

*The article discusses the federal programs and initiatives to generate municipal administrative capacities which were formulated and implemented respectively in the two terms of the PSDB (1995-2002) and two terms of the PT (2003-2010). The methodology used was to analyze party programs and the proposals presented in the presidential elections of 1994, 1998, 2002 and 2006 to compare them with the implemented policies in the government of these two parties. The analysis is supported by the literature on the importance of parties in the design of public policies, on the arena of the veto approach and the neo-institutionalism theory about the legacy of policies. We conclude that the three theoretical approaches help to explain the features of federal programs implemented in the PSDB's governments (Program of Modernization of Tax Administration and National Program of Supporting Administrative and Fiscal Management of Brazilian Municipalities) and maintained in the PT's governments. The PT's government created the Federal Coordination Committee with representations of municipal associations. Establishing relations between the empirical analysis and the theoretical discussion, the article shows the nexus between partisan politics and public policies, in addition to the similarities and differences when the governments of PT and PSDB are compared in relation to the same programs and their means of implementation.*

### ***Keywords***

***Municipal management; partisan politics; state capacity***

**Classificação JEL: H50, H77, H83**

## **Introdução**

Este artigo discute os programas federais dedicados a apoiar a modernização das administrações municipais formuladas e implementadas nos

dois mandatos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) (1995-2002) e nas duas gestões do Partido dos Trabalhadores (PT) (2003-10). Busca-se identificar e comparar as políticas partidárias, visando incrementar capacidades administrativas locais (ou, ao menos, as propostas alinhadas com esse tipo de iniciativa). Para tanto, o texto realiza uma análise documental dos programas partidários e dos planos de governo apresentados nas eleições de 1994, 1998, 2002 e 2006, no que diz respeito ao tema da gestão municipal. Desse modo, tem-se um ponto de partida para se comparar as propostas dos dois partidos e as políticas adotadas em seus governos. Tendo essa referência, busca-se verificar as similaridades e diferenças nas iniciativas adotadas, nessa arena de políticas públicas que foram formuladas e implementadas durante os governos do PT e do PSDB.

O texto analisará as três principais iniciativas federais voltadas à modernização gerencial de municípios no período 1997-2010. A primeira delas, o Programa de Modernização da Administração Tributária (PMAT), criado em 1997, no primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi instituído pelo Ministério do Planejamento e implantado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Já em 2001, no segundo Governo FHC, foi lançado o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM), coordenado pelo Ministério da Fazenda e executado pela Caixa Econômica Federal. Por último, em 2003, no primeiro Governo Lula, foi criado o Comitê de Articulação Federativa (CAF), fórum intergovernamental com representação municipal por meio de associações de âmbito nacional, que incluiu, na sua agenda, o tema da modernização da gestão municipal.

Nos 16 anos de governos do PT e do PSDB, existiram distintas ênfases de políticas para a modernização da gestão municipal. O Governo do PSDB constituiu o PMAT e o PNAFM, pautado pela agenda fiscal, no contexto do que viria a ser a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o ajuste das contas públicas nacionais. Com essa tônica, a prioridade dos dois Programas nesse período foram os maiores municípios, que tinham as maiores dívidas com a União, não se implementando fóruns de cunho intergovernamental. Os Governos do PT mantiveram os dois programas, mas buscaram simplificá-los, para ampliar a adesão dos pequenos municípios. Ao mesmo tempo, os acordos para negociar as dívidas das grandes cidades tinham sido equacionados na Gestão FHC. No Governo do PT, a oferta desses programas guiou-se menos por considerações de ordem fiscal e mais como meio para ampliar as relações intergovernamentais com as cidades, por meio do CAF. Dois diferentes partidos à frente do Governo Federal, que, em períodos distintos, desenvolveram ações de modernização da gestão muni-

principal com similaridades e diferenças. Daí a importância de se comparar as políticas dos governos do PSDB e do PT nessa área.

Para abordar essas questões, a primeira parte do artigo apresenta as referências teóricas para analisar os nexos entre políticas públicas e programas partidários. A abordagem inicial é que os “partidos importam”, conforme Hibbs (1977) e Castles e Obinger (2007). A segunda referência é que as “instituições importam”, conforme Hacker (1998), Pierson (1993, 1995, 2000) e Skocpol (2002). Por fim, conforme Ross (1997) e Immergut (1992), a as “arenas de veto” importam no debate das políticas públicas. Com esse referencial teórico, não se tem a pretensão de analisar, de forma extensiva, o tema da modernização da gestão municipal, tampouco esgotar a discussão de todas as dimensões do PNAFM e do PMAT. O objetivo central é identificar as possibilidades analíticas das três abordagens teóricas, o que configura o escopo do artigo, o seu alcance e também seu limite. Desse modo, compreende-se que se podem traduzir, analiticamente, categorias teóricas mais amplas para os casos específicos, o que as torna suscetíveis de adequação empírica.

A segunda e a terceira parte tratam, respectivamente, dos períodos dos dois Governos FHC e Lula. Busca-se verificar **se** e **como** as ações de modernização da gestão municipal foram propostas nos programas de governo e/ou partidários. Assim, a análise organiza-se em dois eixos: compara as ações dos dois governos e seus planos de ação propostos nas campanhas eleitorais, bem como compara os dois períodos presidenciais. Na conclusão, discute-se o tema, à luz das referências teóricas, visando contribuir para uma lacuna na análise dos partidos políticos brasileiros: a inexistência de trabalhos sobre a atuação do PSDB e do PT no Executivo Federal (NICOLAU, 2010).

Considerando que o PMAT existe desde 1997; o PNAFM, desde 2001; e que o CAF iniciou sua implementação em 2003 — e dada a escassez de trabalhos acadêmicos sobre os Programas — este trabalho tem um sentido exploratório. As três iniciativas são as unidades de análise contextualizadas em relação às políticas de dois partidos, em dois períodos de governo, voltadas para apoiar a modernização da gestão municipal. O levantamento empírico embasou-se em fontes secundárias oriundas do Governo Federal (BNDES, Caixa Econômica Federal e Ministério de Relações Institucionais). Assim, segundo May (2004), a análise documental constitui-se em uma técnica de pesquisa válida para estudos de caso, pois esses se configuram como fontes de informação que servem para, empiricamente, apoiar a discussão teórica.

## Nexos teóricos entre políticas públicas e políticas partidárias

O desenho de política pública supõe uma teoria que define uma relação causal entre suas prescrições e os efeitos desejados, e isso informa como ela passa a compor a agenda de iniciativas dos governos. Nessa linha, apresentam-se abordagens teóricas que analisam como os governos formulam e implantam políticas públicas, as intenções e os objetivos buscados e os nexos possíveis com a visão do partido político à frente do Poder Executivo.

Para Hibbs (1977), os “partidos importam”, pois políticas macroeconômicas seguem as preferências de suas bases sociais e das plataformas eleitorais. Partidos de esquerda buscam menores taxas de desemprego, à custa de mais inflação e desequilíbrios fiscais. Partidos de direita defendem estabilidade de preços, menor inflação e redução de despesas públicas, mas comprimem as oportunidades de emprego. Segundo Hibbs (1977, p. 1487):

*Macroeconomics outcomes, then, are not altogether endogenous to the economy, but obviously are influenced to a significant extent by long -and short- term political choices. The real winner of elections is best determined by examining the policy consequences of partisan change rather than by simply tallying the votes.*

Assim, para Hibbs (1977) e Castles e Obinger (2007), os partidos são determinantes para o *mix* de políticas públicas que implementam durante o período em que governam. No caso em questão, o *trade off* entre opções de política macroeconômica depende de o partido no governo ter bases sociais de esquerda (pró trabalhadores) ou de direita (pró negócios). Políticas públicas são variáveis dependentes das “preferências reveladas” pelos partidos e dos compromissos firmados com suas bases sociais e eleitorais. Para Strom (1990), os partidos expressam visões de mundo de suas bases sociais, o que, segundo Castles e Obinger (2007), influi na natureza partidária dos governos. Por exemplo, os efeitos redistributivos do *welfare state* dependem das políticas de impostos dos partidos nos governos. Uma passagem sobre a concepção de Castles e Obinger (2007, p. 211) ilustra a relevância explicativa da ação dos partidos sobre as políticas públicas:

*Given the “tyranny of past political commitments” typical for public spending [...] and paraphrasing the metaphor which Lipset and Rokkan (1967) used to describe party systems and voter alignments, we interpret present-day social spending levels as being substantially the “frozen landscapes” of political and economic circumstances in the past.*

Embora, para os autores, esse não seja o único fator explicativo, os partidos são os mecanismos causais para analisar as características das políticas propostas pelos governos, pois, para Castles e Obinger (2007, p. 217):

*While socioeconomic factors may explain how much societies ultimately spend on social provision, politics remains the key to who gets what, when and with what effect in the welfare arena. [And] that an analysis which fails to acknowledge the explanatory power of partisan politics is unable to obtain any serious intellectual purchase on the issue which, for the majority of commentators, frames their understanding of the moral purpose and, hence, the theoretical substance of the welfare state: the fact that different kinds of welfare states produce quite different outcomes in terms of poverty and inequality.*

Como, para os autores, os partidos escolhem suas estratégias em linha com seus programas e bases sociais, essa é a chave para decifrar escolhas de políticas quando governam. Esse é o argumento que importa para as finalidades deste artigo, embora ele seja utilizado para analisar a ação dos partidos políticos no Governo Federal do Brasil, em outra área de políticas públicas: propostas de modernização da administração pública municipal e suas diferenças, resultantes da visão programática do PT e PSDB. Não é, pois, foco deste artigo discutir políticas macroeconômicas, apenas utilizar o argumento teórico da relevância dos partidos políticos para a produção de políticas públicas. Por fim, partidos são instituições, mas há uma literatura que destaca a relevância das escolhas políticas e programáticas como a variável independente mais relevante a ser estudada.

A segunda abordagem é que as “arenas de veto importam” (IMMERGUT, 1992): não se explicam políticas públicas apenas por diferenças nas ideias de *policy-makers* ou dos partidos políticos. São as instituições políticas que fornecem as “regras do jogo” para os partidos políticos promulgarem ou bloquearem as *policies*. *De jure*, as regras institucionais fornecem vantagens procedimentais ou impedimentos para traduzir poder político em políticas concretas. De fato, as regras derivadas dos resultados eleitorais e do sistema de partidos modificam as formas de funcionamento das instituições (IMMERGUT, 1992, p. 59). Mas a dinâmica institucional que envolve o governo condiciona a extensão em que este é capaz de propor políticas públicas. Por exemplo, para verificar se o Poder Executivo tem importância na produção de políticas públicas, devem-se identificar os fatores que facilitam ou impedem que implantem suas iniciativas. Daí que, para Immergut (1992, p. 63):

*Simplesmente posto, promulgar uma lei requer sucessivos votos afirmativos em todos os pontos de decisão. Traçando a estrutura formal desses pontos de decisão, bem como examinando*

do os partidos aliados dos tomadores de decisão nesses pontos, se pode compreender a lógica do processo de tomada de decisão.

Assim, para aprovar uma lei, o Poder Executivo deve reunir apoio em todos os pontos de decisão dessa cadeia. Mas, se o Poder Legislativo é uma arena que pode impor vetos, e as regras do jogo permitem evitá-la, isso reforça a autonomia de ação dos governos. A separação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo nas arenas de políticas pode, então, ser uma forma de reduzir pontos de veto nas tomadas de decisão. Por exemplo, o caso francês de aprovação do seguro nacional de saúde, que, em 1945, foi promulgado por *ordinance* (decreto) do Poder Executivo, quando o Parlamento foi uma arena meramente consultiva. Em tais casos, a autonomia do governo para implementar políticas pode se amparar na sua burocracia, desde que essa tenha capacidade técnica de responder às demandas.

Segundo Skocpol (2002, p. 9), um governo pode afirmar sua autonomia, quando define políticas independentemente das pressões de grupos sociais, ainda que as burocracias gerem políticas que reforcem suas prerrogativas no interior do Estado. E se as regras institucionais reduzem o confronto com as arenas de veto, as burocracias podem se fortalecer, quando implantam políticas ajustadas aos programas do partido que está no governo.

Essa abordagem se alinha com Patashnik (2003), pois analisar a implementação de uma política pública permite entender como o Estado funciona por meio de suas agências. A forma de implementar uma política diz respeito às capacidades estatais e aos objetivos buscados pelos governos, bem como pode servir para descobrir as escolhas partidárias nos governos. Por exemplo, os programas federais de fomento à gestão municipal por meio de bancos públicos podem revelar, no caso brasileiro, duas questões: (a) a ênfase financeira dessa política; e (b) sua estruturação, por meio da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, ocorreu em face da capilaridade territorial de ambos os bancos, o que denota uma forma de implantação para atingir mais municípios no território nacional.

Portanto, deve-se verificar se os governos reúnem intenções, capacidades e poder para implantar políticas, sobretudo se existem facilidades institucionais que favorecem a adoção de políticas, ao reduzirem os pontos de veto (ROSS, 1997). O exemplo clássico são as medidas do Governo Thatcher nos anos 80, na Inglaterra, que dispunha das seguintes premissas: intenção de reduzir gastos, poder político e capacidade de *enforcement*. Intenções revelam as preferências dos partidos nos governos, e as instituições estruturam as oportunidades das ações político-partidárias. Intenção e capacidade são duas condições necessárias para definir as políticas dos partidos nos governos, que influenciam a forma como esses partidos podem

promulgar suas políticas em face das regras institucionais que existem como pontos de veto reais ou potenciais (ROSS, 1997). Contudo, arenas de veto não deixam de ser instituições, pois regras podem constranger a ação dos atores políticos, como Immergut (1992) mostra, ao analisar as distintas formas de debate da legislação de saúde na França, na Suíça e na Suécia. Mas tais regras institucionais são o *framework* no qual os atores políticos definem suas estratégias, combinando cálculo estratégico diante dos limites que as “regras do jogo” possibilitam.

Daí identificar — e essa é a terceira abordagem teórica — os mecanismos institucionais que permitem aos atores adotarem decisões importa para os resultados que obtêm. As preferências políticas dos partidos no governo podem-se combinar com os atalhos facultados pelas regras institucionais, o que pode gerar cursos de ação mais difíceis, ou mais fáceis, para os atores políticos. Mesmo que os partidos existam independentemente das instituições, suas estratégias são constrangidas por essa moldura institucional no interior da qual agem (IMMERGUT, 1992, p. 85; ROSS, 1997). Por tal razão, a terceira abordagem teórica é que as “instituições importam” para os resultados das políticas. Segundo Pierson (1995, p. 454):

*Institutional settings clearly affect the political positions of social actors. [...] The resources, coalitional choices, and policy preferences of social actors are not simply “givens.” They depend in part on institutional contexts, which influence the options available to social actors.*

Por sua vez, os contextos institucionais dependem de sua trajetória (*path dependence*) e do que Pierson (2000) chama de “*feedback* positivo” e autorreforço no jogo das políticas públicas. Os atores políticos envolvidos na produção de uma política pública buscarão proteger não apenas seus objetivos, mas também suas posições institucionais (PIERSON, 1995). Esses atributos tendem a se manter no tempo, reforçando a presença das instituições nos domínios de políticas, além de legitimar a presença das organizações e de suas iniciativas. Com isso, amplia-se a possibilidade de as instituições combinarem retornos crescentes nas suas ações, em certos campos de políticas públicas.

Logo, o curso provável das políticas públicas é buscar apoio em alternativas institucionais conhecidas que reduzam os custos de romper trajetórias prévias. Ainda que as instituições se adaptem ao meio externo, possuem um poder explicativo relevante para entender as políticas públicas adotadas pelos governos. Instituições, mesmo não prescindindo dos atores políticos, são mecanismos explicativos que configuram limites e possibilidades para compreender as trajetórias de políticas públicas. Portanto, para os fins deste artigo, o BNDES e a Caixa Econômica Federal e seus programas



federais de apoio à modernização da gestão municipal serão considerados instituições, com suas normas e regras.

Para Pierson (2000) e Hacker (1998), não há determinismo institucional, mas desconsiderar essa questão pode dificultar a compreensão do curso que tomam certas decisões sobre políticas que os governos adotam. Tanto que, conforme Pierson (1995), a prevalência de interesses institucionais pode gerar desenhos de políticas mais rígidos em termos de suas regras de funcionamento que incidem nas escolhas governamentais. Quando essa consideração é remetida para as ações das elites governamentais, Skocpol *apud* Pierson (1993, p. 603), argumenta que

[...] políticas transformam ou expandem as capacidades do Estado. Elas, portanto, mudam possibilidades administrativas para iniciativas dos dirigentes no futuro e afetam as perspectivas posteriores para a implementação das políticas.

Esse “*feedback* positivo” influi para que as políticas públicas gerem incentivos para as instituições manterem suas iniciativas. E isso pode produzir efeitos sobre as capacidades de os governos promulgarem suas políticas. As instituições podem ter incentivos para promover certas políticas, pois isso amplia seus recursos de poder. Mas também podem reforçar a trajetória pregressa de ações realizadas em um domínio de políticas, mesmo sem “*feedback* positivo” na sua implementação anterior (PIERSON, 1993; HACKER, 1998). Como o processo decisório de governo pode ser mais incremental frente ao passado, a análise pode ceder espaço às instituições vigentes, a despeito da racionalidade técnica *strictu sensu* poder indicar a necessidade de se mudar os caminhos já seguidos.

Segue-se com a análise dos programas implantados no Governo Federal para modernizar a gestão municipal durante os mandatos do PSDB (1995-2002) e do PT (2003-10), a fim de realizar o cotejamento com as referências teóricas discutidas.

## **Os programas do período Fernando Henrique Cardoso (PSDB)**

### **O primeiro Governo (1995-98): as propostas de campanha e a criação do PMAT**

Quando o PSDB foi fundado, em 1988, o seu programa enfatizava duas questões importantes alinhadas com o tema deste artigo: (a) a Reforma do Estado, para qualificar o gasto público e a oferta de serviços à popula-

ção; e (b) a descentralização para os municípios de recursos e encargos de serviços, como saúde e educação, demandava fortalecer a Federação e racionalizar as transferências financeiras e atribuições. Esses temas são retomados na proposta de governo **Mãos à obra, Brasil**, para as eleições presidenciais de 1994. Para Cardoso (2008a, p. 87), o pacto federativo deveria reforçar a descentralização, ampliar a eficácia administrativa e o controle social na aplicação dos recursos públicos. Destacou-se a importância da reforma do Estado nas áreas fiscal e administrativa. Na primeira, o foco era recuperar a capacidade de o governo gerar receitas e redefinir as esferas de competência de União, estados e municípios. A segunda visava recuperar a capacidade do governo de governar, pois se ampliou o “[...] número de funcionários [...], especialmente, no âmbito das administrações municipais” (CARDOSO, 2008a, p. 126).

O programa eleitoral de 1994 não apresentava, de forma direta, ações para modernizar a gestão municipal. Todavia algumas inferências são relevantes para a apresentação que será feita a seguir sobre o PMAT. Em primeiro lugar, a preocupação em reordenar o pacto federativo e descentralizar políticas, pois os municípios foram diretamente afetados por essas ações. Em segundo lugar, a importância de ampliar a capacidade de governar, combinada com a repactuação fiscal entre a União e os municípios. Por fim, a menção que foram os entes municipais aqueles que mais ampliaram suas máquinas administrativas. Essa visão está presente na implantação do PMAT, como se discute a seguir.

Em agosto de 1997, a Diretoria do BNDES criou o PMAT, que foi lançado pelo Ministério do Planejamento (GUARNERI, 2002). Até 1999, as operações aprovadas foram voltadas a modernizar a administração tributária, financeira e patrimonial. Em maio desse ano, o Programa foi alterado, visando ampliar seus efeitos fiscais. Além da melhoria na qualidade do gasto, foi incorporado o aumento da eficiência em outras esferas das prefeituras. Seu nome foi alterado para Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (saúde, educação e assistência social) (BNDES, 2009). O Banco avaliou que outras áreas deveriam obter ganhos de eficiência gerencial.

Não por acaso, a mudança incluiu duas das áreas em que há a maior transferência de recursos financeiros do Governo Federal para os municípios. Na “administração da saúde”, uma área priorizada foi a gestão de unidades e programas de saúde; já na “administração da educação”, a gestão de unidades e programas escolares, além do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

(Fundef)<sup>1</sup>. Na “administração geral”, o Programa buscou modernizar a gestão de recursos humanos, contratos, licitações e compras, folha de pagamento e eficiência energética. Nas três áreas, o objetivo era melhorar a eficiência da gestão fiscal e do gasto público. Esse desenho do PMAT está em linha com os objetivos do programa do PSDB e com as orientações fiscais e administrativas do plano do primeiro Governo FHC para os municípios no pacto federativo.

A segunda consideração sobre esse programa é o seu órgão responsável, pois coube ao Ministério do Planejamento conceber e lançar essa iniciativa, mesmo que sua execução ficasse com o BNDES. Vale ressaltar a trajetória prévia de políticas federais oriundas dessa pasta ministerial voltadas aos municípios. Pelo menos desde o regime militar, segundo Rezende (2009), a criação do Sistema Federal de Planejamento (SFP), em 1972, tratava do tema da gestão municipal. Cabia a esse órgão: (a) coordenar a elaboração e a execução de programas; (b) aplicar critérios técnicos na escolha de prioridades; (c) modernizar a administração pública; e (d) estabelecer um fluxo permanente de informações. O órgão central do SFP era o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, a quem cabia articular as ações a cargo de estados e municípios: diretamente, por meio das unidades centrais de planejamento e, indiretamente, mediante o relacionamento dos órgãos setoriais federais com os seus congêneres estaduais e municipais.

Portanto, pelo menos 25 anos antes do PMAT, mesmo com a ausência de descentralização de políticas para os municípios, o órgão ministerial de Planejamento já desenvolvia ações para modernizar a gestão municipal. Cabia à Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios (Sarem), vinculada a esse ministério, prestar assistência técnica aos municípios, elaborar normas e coordenar a aplicação de recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), em consonância com as prioridades federais.

Entre 1974 e 1978, o Programa de Cooperação Técnica coordenado por esse órgão procurou institucionalizar os Sistemas Estaduais de Planejamento. Às secretarias estaduais de planejamento, delegaram-se poderes para analisar e aprovar a aplicação do FPM de municípios com população igual ou superior a 25 mil habitantes e examinar operações de crédito vinculadas ao FPM (SADDI, 2003). Desde esse período, já havia uma política federal para a gestão municipal oriunda da área de planejamento e apoiada em uma burocracia com capacidade técnica para produzir políticas públicas, de forma autônoma.

---

<sup>1</sup> O Fundef foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e implantado, nacionalmente, em 1.º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova forma de redistribuir recursos para o ensino fundamental.

O comentário final sobre essa ação do primeiro Governo FHC diz respeito ao procedimento de construção e implementação do PMAT. Foi um programa que pretendia ter impactos federativos significativos, sobretudo na questão fiscal, de modo que os municípios contribuíssem no ajuste das contas públicas nacionais. Mas essa iniciativa, pelas regras institucionais existentes no Ministério do Planejamento e no BNDES, não enfrentou nenhuma arena de veto que viesse a alterar sua formulação e suas normas de financiamento. O Programa foi implantado como concebido pelo Governo, visando atender a suas metas fiscais. Mesmo sendo uma ação do nível central que gerava efeitos nos entes federativos municipais, não requeria aprovação por meio de lei, o que poderia gerar incertezas na arena parlamentar.

Portanto, a autonomia do Governo para implementar esse tipo de políticas pode se amparar na sua burocracia técnica (nesse caso, o BNDES), ademais sua capacidade de *enforcement* para definir, sem enfrentar conflitos com entes federativos, as regras de operação desse programa. Como o Governo Federal manejava todos os fatores que poderiam incidir na produção dessa política pública, as restrições e os constrangimentos que costumam caracterizar a aprovação de leis no Parlamento como espaço de representação de todos os entes federados foram contornados. Para as finalidades centrais do primeiro Governo FHC, que era alinhar os municípios no esforço de equilíbrio macroeconômico, decerto que ter a autonomia de formular e implementar o PMAT, sem a necessidade de se deparar com arenas de veto no Congresso Nacional, foi um recurso político relevante. Conforme Ross (1997), nesse caso, ter capacidades técnicas e políticas para promulgar uma política, sobretudo se as regras permitem evitar pontos de conflito na cadeia decisória, foi a forma como o PMAT foi concebido.

## O segundo Governo (1999-2002): as propostas de campanha e a criação do PNAFM

A análise do programa apresentado na eleição presidencial de 1998 provém do documento **Avança, Brasil**. Segundo Cardoso (2008, p. 25), “[...] cabe afirmar com todas as letras que um dos objetivos centrais do próximo período de governo será exatamente o de equacionar de forma duradoura a situação das finanças públicas”. Isso, pois “[e]ssa harmonização entre os graus de autonomia financeira e os encargos das três esferas de governo [é] um desafio a ser vencido” (CARDOSO, 2008, p. 19). Enquadrar os municípios nos esforços para equilibrar as contas públicas nacionais manteve-se

como o eixo do pacto federativo, conforme expresso por Cardoso (2008, p. 23-24):

[Assim como o governo federal], os estados e municípios também devem ajustar suas contas à nova realidade. Se a estabilização trouxe ganhos expressivos de receita tributária, também acabou com os expedientes de gestão financeira que tornavam mais flexível a execução orçamentária, mascarando a real situação das finanças. [...] Além disso, [...] o governo lançou programas de estímulo ao saneamento financeiro de estados e municípios, mediante linhas de apoio à reforma administrativa — nos estados, assistência financeira do BNDES para modernizar a arrecadação [...].

Ademais, em decorrência do aprofundamento da reforma do Estado, “União, estados e municípios terão também de apresentar padrões de desempenho compatíveis com as novas exigências da população [...]” (CARDOSO, 2008, p. 145). Esse é o pano de fundo no qual se inseriram as iniciativas do segundo Governo FHC, para modernizar a gestão municipal.

A primeira ação alinhada com essa visão geral começou a ser gestada no final do primeiro Governo: o Programa de Estabilidade Fiscal, de 1998, visando ao ajuste das contas públicas nacionais, e que influenciou a elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A partir de maio de 2000, já com a LRF em vigor, o PMAT passou a apoiar, financeiramente, as prefeituras a cumprirem a lei. Conforme Guarneri (2002), a responsabilidade fiscal geraria uma administração eficiente e uma cidade melhor. O próprio texto da LRF destaca, no artigo 64, que a União prestará assistência técnica financeira aos municípios, para modernizar suas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária. Essa cooperação compreendia o financiamento, por intermédio das instituições financeiras públicas, como o BNDES e o Banco do Brasil. Isto porque o cumprimento da LRF se tornara objetivo essencial para modernizar as prefeituras (CORREIA, 2009; GUEDES, 2001).

A coordenação dessas ações coube a um banco público, pois, segundo Guarneri (2002), uma das diretrizes de seu Plano Estratégico era apoiar a modernização da gestão governamental, notadamente municipal. Mas, como o BNDES não possuía capilaridade nacional, desde o ano 2000, o Banco do Brasil passou a ser o principal acesso dos municípios ao financiamento, especialmente os pequenos. A rede de bancos públicos nas cidades era vista como condição facilitadora para implementar o PMAT, o que ajuda a compreender o seu modelo institucional e como o Governo Federal apoiaria os municípios.

Por outro lado, o artigo 67 da LRF prevê a instalação de um Conselho de Gestão Fiscal, com representantes das três esferas de governo para disseminar práticas para obter maior eficiência do gasto público. Mas a lei

que deveria definir a composição e o funcionamento do Conselho até hoje não foi regulamentada. Talvez o Governo Federal tivesse pouco interesse em criar uma instância que poderia ser uma arena que apresentasse obstáculos sobre, por exemplo, a questão fiscal municipal<sup>2</sup>. O PMAT e sua forma de apoiar a implantação da LRF nas cidades não foram debatidos em uma arena institucional que poderia criar incertezas para o Governo Federal conduzir esse tema. Assim, para as prioridades do Governo central, a forma de implementação desse programa apoiou-se no BNDES como instituição responsável por gerar as regras de acesso a ele pelos entes federados. Todavia para a mesma questão fiscal, a norma legal que exigia implantar um fórum federativo de discussão foi contornada, pois esta poderia ser uma arena de conflito. Em síntese, o Governo Federal manejou com os recursos que dispunha (regras que lhe permitiam implementar o PMAT) a oferta dessa política pública alinhada com suas prioridades macroeconômicas junto aos municípios, mas se afastou de uma arena de veto no mesmo tema.

Na mesma direção, o Governo Federal lançou, em maio de 2000, o “Simples Municipal”<sup>3</sup>: “[...] um conjunto de ações voltadas especialmente para prefeituras de pequeno porte e do interior, visando facilitar a administração das suas contas e assegurar a implantação de um novo regime fiscal responsável”. O “Simples Municipal” foi publicado nos **Cadernos IBAM**<sup>4</sup> (Guedes, 2001), patrocinado pelo BNDES, visando auxiliar a “[...] gestão eficiente e responsável da coisa pública, meta perfeitamente alcançável por todos os governos locais, e que contribui para a Reforma do Estado”. O BNDES via-se como uma instituição estratégica na política econômica de longo prazo e central para reformular o Estado em todos os níveis da Federação. E a política fiscal era considerada o ápice desse processo, conforme Guedes (2001), para aumentar a autonomia municipal, ampliar suas capaci-

---

<sup>2</sup> Para apoiar essa hipótese, talvez os exemplos recentes dos impasses federativos entre União e governos municipais envolvendo as desonerações fiscais que reduzem o estoque do Fundo de Participação dos Municípios ilustrem os desafios que a institucionalização dessa arena poderia trazer. O mesmo pode ser lembrado com a continuada pressão dos governos municipais para renegociar os termos de indexação de suas dívidas com a União, que poderia se amplificar em um fórum coletivo como esse Conselho de Gestão Fiscal.

<sup>3</sup> Este foi um esforço coordenado pelo Ministério do Planejamento e pelo BNDES, que contou com a participação de entidades da sociedade civil: Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP/FGV/São Paulo), Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Pólis-São Paulo), Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e Instituto Ruy Barbosa. Afóra a publicação do Pólis, as demais eram voltadas para o escopo da LRF e para a modernização da gestão fiscal, o que fez do PMAT a ação mais proeminente do “Simples Municipal”.

<sup>4</sup> O Instituto Brasileiro de Administração (Ibam) foi criado em 1946 como entidade da sociedade civil, sem vinculações governamentais, para apoiar ações de modernização das municipalidades.

dades de arrecadar receita própria e reduzir a dependência das transferências federais e estaduais.

A segunda linha de ação para ampliar a eficiência administrativa das cidades foi o PNAFM, criado em 1999 e coordenado pelo Ministério da Fazenda, mas cuja operação iniciou em 2001. Inicialmente, importa observar a trajetória das iniciativas dessa pasta para os municípios. Segundo Afonso *et al.* (1998, p. 19), houve uma grande assistência técnica do Ministério da Fazenda nos anos 70 e 80. O destaque foi o Convênio de Incentivos ao Aperfeiçoamento Técnico-Administrativo das Pequenas Municipalidades (CIATA), entre 1973 e 1981, que alcançou 769 prefeituras (20% dos municípios à época).

Já os Governos Sarney (1985-89) e Collor (1990-92) pouco têm a dizer sobre essa questão. Nas duas gestões, houve um desmonte das burocracias federais nos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, que responderam por essas ações. Para Afonso *et al.* (1998, p. 20), “[...] a tradição de assistência técnica foi bruscamente interrompida [...]. O marco institucional foi a reforma administrativa do governo Collor, que extinguiu a Secretaria de Economia e Finanças (SEF), do Ministério da Fazenda [...]”. Mas a pasta já possuía uma trajetória de ações de modernização da gestão municipal que foram retomadas no segundo Governo FHC. Coube à Secretaria Executiva desse Ministério, por meio da Unidade de Coordenação de Programas (UCP), gerenciar a implementação do PNAFM.

O PNAFM visava integrar o esforço do Governo brasileiro em direção à estabilidade macroeconômica das contas públicas nacionais, em linha com o programa Avança, Brasil. Seu objetivo era auxiliar os municípios a melhorar a eficiência da gestão administrativa e fiscal, sobretudo o cumprimento da LRF, além de elevar a proporção do gasto público apoiada em receitas próprias. Para descentralizá-lo até o nível municipal, a Caixa Econômica Federal atuou como agente financeiro e coexecutora (BRASIL, 2006). Pela falta de capilaridade territorial desse Ministério, coube à CEF a sua implantação. Assim, como em relação ao PMAT, foi uma instituição (banco) pública quem respondeu por uma ação de modernização municipal concebida em âmbito ministerial, sem diálogo com os entes federados. Nos termos de Kingdon (1997), como se já existisse uma solução previamente concebida pelas burocracias desses órgãos para problemas supostamente conhecidos, o que tornava pouco relevante discuti-la com os municípios que eram seus públicos potenciais. Essa é outra forma de se avaliar, teoricamente, os recursos políticos disponíveis pelo Governo Federal e de suas burocracias técnicas, para evitar arenas de conflito e de veto em temas que geram efeitos nas disputas federativas entre o nível central e os entes subnacionais.

Sobre os governos do PSDB e suas ações de modernização da gestão municipal, seguem algumas observações preliminares. Inicialmente, embora o tema não tenha sido explicitamente tratado nos programas de governo, em 1994 e 1998, é possível identificar diretrizes que se alinham com a criação do PMAT (1997) e do PNAFM (2001). A senha para entender ambas as iniciativas é a preocupação com o pacto federativo, em um contexto em que o ajuste fiscal e o controle das contas públicas eram considerados prioritários. Isso apoia o argumento de que os “partidos importam”, para imprimir marcas nas políticas que promulgam.

Em segundo lugar, a trajetória dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda parece ter influenciado a configuração e a oferta de programas similares para os municípios, mas que foram implementados separadamente. À primeira vista, essa “redundância” parece se alinhar com o argumento de que as “instituições importam”, pois a trajetória prévia de cada pasta no assessoramento técnico aos municípios, ao que parece, não resultou na cooperação de esforços, mas, sim, na duplicidade de ações. Possivelmente, a existência de esforços concorrentes no BNDES/Banco do Brasil e Ministério da Fazenda/Caixa Econômica Federal foi influenciada pela dependência da trajetória prévia de políticas em cada pasta. Contudo uma vez que BNDES se via como promotor da reforma do Estado com o PMAT, e a CEF queria fazer do PNAFM o “principal instrumento do governo para fortalecimento da gestão administrativa e fiscal”, o caminho da competição entre as burocracias federais parece ter sido mais forte do que a cooperação no mesmo campo de políticas públicas.

Por fim, as duas iniciativas contornaram arenas de veto legislativas e federativas, apesar de seus impactos nas relações intergovernamentais e nas barganhas federativas, o que reforça a tese de que as “arenas de veto importam”. Isto porque as regras institucionais permitiram a implantação de ambos os programas, sem a necessidade de aprovação pelo Parlamento, local em que a representação federativa poderia gerar conflitos para a formulação das duas iniciativas. Ainda que Arretche (2009) tenha mostrado que, em temas geradores de efeitos nas cidades, como a definição das alíquotas do Imposto de Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e da taxa de iluminação pública, por exemplo, o Congresso tenha se pautado mais partidaricamente e menos pelo interesse municipal, não é desprezível o nível de conflito no Congresso Nacional. Basta ver que a discussão acerca dos critérios de pagamento das dívidas dos governos subnacionais com a União, que se arrastou por anos e apenas recentemente foi equacionada, com a anuência do Congresso Nacional, em função dos vetos que o Governo Federal temia enfrentar.



## Os programas do período dos Governos Lula (PT)

### O primeiro Governo (2003-06): as propostas de campanha e a criação do CAF

O programa e o manifesto partidário do PT são de 1980, ano de sua fundação, e não há nada relacionado ao tema da modernização municipal ou mesmo sobre a reforma do Estado. Esses documentos são declarações políticas que não servem para os fins deste artigo. Assim, a análise das propostas petistas para modernizar a gestão municipal será embasada nos programas apresentados nas eleições presidenciais de 2002 e 2006. Observe-se ainda o chamado “modo petista de governar”, sobretudo nas administrações municipais apoiadas em processos de democracia participativa. Mas para Gaetani (2003), os governos locais do PT pouco modernizaram a gestão pública, pois a ênfase era alterar a relação entre Estado e sociedade.<sup>5</sup> O PT assumiu o Governo Federal após ter passado por várias gestões de municípios, o que poderia indicar uma prioridade de ações para esse ente federativo. Mas as iniciativas de desenvolvimento da gestão local propriamente dita não parecem ter sido a prioridade dos governos petistas nas cidades.

Posto isso, no programa eleitoral de 2002, há algumas pistas de como os municípios eram considerados em relação às reformas administrativas. Vê-se que a palavra “gestão” começa a surgir no vocabulário dirigido às localidades. Por exemplo, quando se frisa a importância do “reforço da capacidade de gestão municipal”. O discurso era “[...] desenvolver e executar, em parceria com os estados, programas de desenvolvimento institucional que contribuam para a modernização da gestão urbana e para a capacitação técnica e gerencial dos agentes públicos, particularmente das adminis-

---

<sup>5</sup> Para Gaetani (2003, p. 107-108), o “[...] modo de governar do PT não era claro sobre as políticas de gestão pública, apesar dos diversos mandatos no governo local [...]. Os princípios gerais sugeriam uma retórica típica da chamada *progressive public administration*, por causa da ênfase no profissionalismo, no mérito, no universalismo, na transparência e na preocupação contra a corrupção. A prática do PT não era particularmente inovadora na área de gestão pública, em contraste com as bem-sucedidas iniciativas de política social do partido. Paradoxalmente, as esperadas reformas no funcionalismo público não aconteceram nos governos do PT”.

trações municipais” (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 60)<sup>6</sup>. Ao invés da questão fiscal como eixo para recompor o pacto federativo e a descentralização de políticas, a tônica era que as municipalidades precisariam se qualificar gerencialmente. Conforme a Coligação Lula Presidente (2002, p. 57), a construção da Federação deveria combater a disputa predatória entre estados e municípios, pois:

O Brasil está maduro para implantar um modelo descentralizado-coordenado, distinto da atual competição predatória entre estados e municípios. [...]. A coordenação responsável e flexível do esforço dos estados e municípios será capaz de corrigir o que há de predatório na atual disputa, sem eliminar um certo grau de competição saudável para agilizar a ação pública, revigorar o corpo técnico e os equipamentos públicos estaduais e municipais.

O objetivo era revitalizar a Federação, integrando União, estados e municípios, para gerar um novo modelo de descentralização coordenada. A proposta baseava-se no fato de os governos municipais terem assumido responsabilidades por políticas públicas descentralizadas às quais não possuíam autonomia institucional e financeira para responder. O programa do candidato Lula não se esqueceu de destacar que “[n]ão há governo petista nos estados e nos municípios que não esteja comprometido com a responsabilidade fiscal e a estabilidade das contas públicas” (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 10). Vale lembrar que esse tema esteve na base da criação do PMAT e do PNAFM.

Contudo, mesmo com a experiência prévia do PT em administrações municipais desde 1988, a implementação de políticas públicas federais para apoiar a modernização gerencial das localidades foi tímida, conforme será visto adiante, em relação aos resultados alcançados com o PMAT e o PNAFM. E essa é uma questão importante, já que o PT vivenciou as dificuldades técnicas, financeiras e institucionais da gestão municipal durante anos. Ao mesmo tempo, o Governo Lula buscou estabelecer vínculos políticos e institucionais diretos com os municípios, sendo o Programa Bolsa Família, possivelmente, o exemplo mais significativo.<sup>7</sup> Assim, pode ser que o tema da gestão municipal *strictu sensu* não fosse uma prioridade, se forem considerados os poucos avanços na área, apesar de o discurso da

---

<sup>6</sup> O foco na questão urbana veio a resultar na criação do Ministério das Cidades, visando à “reconstrução e o desenvolvimento do espaço urbano”, no início do Governo, em 2003, mas que não será analisado neste trabalho.

<sup>7</sup> Esse é mais um exemplo de como a estrutura do Estado brasileiro pode apoiar a implementação de políticas públicas, pois as agências da CEF em todos os municípios pagam os benefícios do Programa Bolsa Família.

campanha eleitoral ter enfatizado essa questão como central para as municipalidades.

Das proposições concebidas pelo Governo, a mais abrangente foi a criação do Comitê de Articulação Federativa (CAF) em março de 2003. Esse fórum foi formado pelas entidades nacionais de representação dos municípios (Associação Brasileira de Municípios, Confederação Nacional de Municípios e Frente Nacional de Prefeitos). O CAF buscava responder ao “[...] compromisso do Governo Federal [...] de fortalecer, revigorar e repactuar a agenda federativa” (BRASIL, 2009, *online*). Essa iniciativa parece estar em linha com a intenção do programa de governo, que propunha “revitalizar” a Federação e a “descentralização coordenada”. Inicialmente, coube à Secretaria de Articulação Federativa (SAF), vinculada à Casa Civil, responder pela gestão dessa instância, ao menos até o final do primeiro Governo. Contudo, como o CAF se constituiu como um fórum de relações intergovernamentais, sua agenda era mais ampla do que tratar apenas de modernização da gestão municipal. A rigor, era uma “mesa de negociação” federativa. Mas o CAF não substituiu o Conselho de Gestão Fiscal, ademais que esse, como visto, poderia ser uma arena a gerar mais incertezas para o Governo Federal no manejo da questão fiscal dos municípios. Assim, o Governo Lula igualmente contornou essa mesma instância de potencial conflito com os governos subnacionais, mesmo que a valorização das cidades e de formas mais participativas, coletivas e horizontais sempre tivesse caracterizado o discurso do PT.

Mas o que ocorreu foi a prevalência do PMAT/Ministério do Planejamento/BNDES e do PNAFM/Ministério da Fazenda/CEF, com ajustes incrementais nas suas regras. Nos governos do PSDB, ambos os Programas não possuíam a modalidade simplificada de contratação para municípios com até 50 mil habitantes. A introdução de normas buscando facilitar a adesão dessas localidades poderia indicar uma inflexão, na direção de apoiar, de forma ampla, a modernização da gestão municipal. Mas os resultados foram pequenos, como no caso do PNAFM, em 2008, e já no segundo Governo Lula: ao final desse ano, havia 86 operações contratadas, sendo 61 na modalidade ampliada para atender capitais e municípios de médio porte e 25 na versão simplificada para pequenos municípios (CEF, 2008). Isso contraria o discurso de “revigorar o corpo técnico municipal”, reforçar a “autonomia institucional e financeira” local e obter “responsabilidade fiscal e estabilidade das contas públicas” municipais. Nesses termos, as políticas partidárias tiveram menor influência, no sentido de alterar o PNAFM e o PMAT em favor de modernizar a gestão das cidades menores. Se, no caso dos governos do PSDB, as políticas partidárias tinham uma impressão digital mais nítida, no caso do primeiro Governo Lula, o discurso não teve cor-

respondência na ação política para ampliar o acesso dos municípios a ambos os programas.

Se o primeiro Governo Lula inovou, ao instalar um fórum federativo para debater temas de interesse municipal, no tocante à questão da gestão local houve poucos resultados. Se o Governo implantou a política partidária, ao instalar um fórum de articulação federativa, a novidade do discurso da gestão municipal da campanha de 2002 não logrou êxito. Assim, as mudanças incrementais nos dois programas federais podem indicar sua falta de prioridade na agenda do Governo ou reforçar a hipótese de que “as instituições importam”, ao manterem quase inalteradas suas ações. Ou pode ser que prioridades não declaradas tenham sido a ênfase das políticas. Por exemplo, a pouca disposição dos bancos públicos em mudar as regras de financiamento para pequenos municípios, pelo receio de ampliar sua inadimplência. Todavia a favor do argumento de que “os partidos importam”, a criação do CAF alinha-se mais com as políticas de construção de arranjos de discussão coletiva promovidas pelo PT do que pelo PSDB, notadamente reconhecido pelo caráter menos participativo em seu estilo de gestão.

## **O segundo Governo (2007-10): as propostas de campanha e o reforço do CAF**

O programa da campanha eleitoral de 2006 apresentou poucas pistas acerca da modernização da gestão municipal. Segundo o documento programático **Lula de novo com a força do povo** (COMISSÃO DO PROGRAMA DE GOVERNO, 2006, p. 26), buscar-se-ia o “[...] fortalecimento do pacto federativo, dando continuidade a ações conjuntas com estados e municípios, para enfrentar os principais temas da agenda nacional”. A ênfase recaiu sobre a gestão urbana (novamente, não mais o ajuste fiscal), pois o objetivo era “[...] ampliar e consolidar as ações de apoio aos estados, municípios e demais agentes públicos, aumentando a capacidade de planejamento e implementação descentralizada de políticas de desenvolvimento urbano” (COMISSÃO DO PROGRAMA DE GOVERNO, 2006, p. 21). Dado esse enfoque, e sendo um documento que retrata as opções do PT para o segundo mandato, pode-se conjecturar que a gestão urbana, mais que a modernização gerencial municipal, era a prioridade. Tal hipótese, se cotejada com a pouca inovação do PMAT e do PNAFM no primeiro Governo, pode indicar pistas para pesquisar como a “questão municipal” se inseria na agenda do PT.

De toda forma, em relação às políticas de apoio à modernização da gestão municipal, a principal iniciativa do período foi o decreto institucionali-

zando o CAF em 2007. Este se tornou uma instância da Secretaria de Relações Institucionais da Casa Civil, da qual participavam 18 ministérios, cujas ações impactam as cidades, e 18 integrantes das três entidades municipalistas. Ao CAF caberia, conforme o Decreto n. 6.187/2007, que formalizou sua criação (BRASIL, 2007, p. 3), “[...] promover a articulação na formulação de estratégias e implementação de ações coordenadas e cooperativas entre as esferas federal e municipal [...]”. Em relação à modernização da gestão local, deveria “[...] sugerir procedimentos que promovam a integração das ações, no âmbito da administração pública federal, voltadas ao fortalecimento da capacidade financeira, técnica e gerencial dos governos municipais”.

Com tais objetivos, o CAF aproximou-se mais do programa do primeiro Governo Lula do que aquele proposto em 2006. Parece que a tônica da “negociação federativa” seria fortalecida com uma arena institucionalizada junto à Presidência da República. De outro lado, ao menos no discurso, a temática da gestão municipal era apresentada como um dos objetivos do CAF. Nesse sentido, um dos grupos de trabalho (GT) do CAF, formado em junho de 2007, e assessorado tecnicamente pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, foi o GT Interfederativo para o fortalecimento institucional e para a qualificação da gestão dos municípios. Esse GT deveria ampliar a integração entre os atores envolvidos nas ações de apoio à gestão municipal, desenvolver referenciais de capacidade de gestão municipal, assistência técnica e simplificação do acesso aos programas federais. Sobretudo, deveria responder ao quadro de fragilidade institucional dos municípios, à falta de qualidade para ampliar sua arrecadação de tributos e à modernização da sua estrutura administrativa e fiscal (BRASIL, 2010). Contudo o PMAT e o PNAFM continuaram com seus baixos desempenhos em termos de adesão, se comparados à demanda do total de municípios, especialmente os de menor porte, conforme os relatórios da CEF já referenciados, documentos do BNDES e o artigo de Corrêa (2009), que se apresenta a seguir.

Conforme se viu na parte teórica do artigo, a criação e a formalização do CAF se inseriu no interior das possibilidades de ação do Governo Federal, sendo relevante perceber que existiram fatores que facilitaram implantar essa iniciativa diante dos pequenos obstáculos que tal ação apresentava. Nesse caso, enquanto o Conselho de Gestão Fiscal seria uma instância deliberativa, o CAF formou-se como um colegiado consultivo. E ao realizar esse movimento, o Governo, de acordo com as regras do jogo, contornou uma potencial arena de veto ou de conflitos indesejáveis com os governos subnacionais na área fiscal. Agindo dessa forma, a autonomia de ação política da União implementou uma política com impacto federativo, apoiada nas burocracias técnicas dos ministérios e dos bancos públicos, mas limitou

sua agenda e sua dinâmica de funcionamento decisória para um formato mais controlável.

Outra iniciativa do GT Interfederativo foi um estudo para agrupar os municípios segundo características comuns de capacidade gerencial. Desse trabalho, surgiu a Agenda Nacional de Apoio à Gestão dos Municípios, visando: (a) aumentar a capacidade para executar políticas públicas e o atendimento à população; (b) facilitar o acesso municipal aos programas federais; (c) potencializar os investimentos federais para a gestão de municípios, por meio da integração das ações de órgãos federais; e (d) fortalecer o Estado brasileiro, atendendo à sua missão de organizar as condições necessárias para o desenvolvimento nacional (BRASIL, 2009). Nos termos de Melo (1993), essa parece ter sido uma estratégia do nível central para inserir os municípios em um projeto de *nation building*.

No interior dessa agenda, as principais ações estruturantes foram: (a) diagnóstico dos perfis municipais na área de gestão, para agrupar as localidades por tipo de necessidade; (b) organização e coordenação das ações de capacitação e assistência técnica aos municípios, para constituir uma estratégia de superação do isolamento das ações do Governo Federal. O objetivo era ampliar a interação das políticas setoriais, para criar um sentido comum e transversal nas áreas de suporte de compras, contabilidade, administração tributária e fiscal e elaboração de projetos; (c) ações operacionais, como a criação do Banco de Tecnologia da Informação, para ampliar o acesso à *internet* de banda larga, para apoiar a gestão municipal; e (d) criação de consórcios intermunicipais, para a gestão intermunicipal com o apoio do Governo Federal (BRASIL, 2009). Merece destaque também a divulgação, nesse mesmo Portal Federativo, do “lançamento do PMAT com acesso simplificado e do novo PNFAM”, quando se anuncia que:

O Governo Federal está simplificando os procedimentos para o acesso aos recursos do Programa Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT) e do Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal (PNAFM). O PMAT excluiu mais de 1.000 itens da lista de informações exigidas aos municípios para facilitar e reduzir o tempo de contratação dos municípios mais frágeis que são historicamente excluídos dos programas de modernização administrativa. O PNAFM será reformulado e flexibilizado para melhor apoiar cada município de acordo com seu tipo de necessidade na área de gestão pública. Além disso, os dois programas adotarão estratégias complementares a fim de fortalecer a Agenda Nacional de Apoio à Gestão dos Municípios (BRASIL, 2009, *online*).

Essa intenção do Governo Federal sobre os dois Programas inseriu-se, no ano de 2007, em um Protocolo de Cooperação Federativa, firmado com as entidades municipalistas, de modo a orientar a agenda de ações do se-

gundo Governo Lula. O eixo do discurso era “[...] o compromisso de construir junto com os municípios essa agenda que fortalece o município com ente federado e aumenta sua capacidade de implementação de políticas públicas”. Da mesma forma, essa concepção está em linha com Brasil (2008, p. 18), quando frisa que o PNAFM está “[...] relacionado à estratégia do Governo Federal para a consolidação e o aperfeiçoamento do pacto federativo constitucional, buscando o fortalecimento institucional dos órgãos responsáveis pela gestão administrativa e fiscal dos municípios brasileiros”.

Em relação à execução dos Programas, em maio de 2010, revisou-se o acordo entre o Ministério da Fazenda e a CEF para integrar o PNAFM com as demais ações estratégicas do Governo Federal “voltadas à modernização da gestão municipal”. Por esse acordo, a CEF foi considerada o principal agente de políticas públicas e assistência técnica do Governo Federal, além de agente financeiro e coexecutor do Programa. Quanto ao PMAT, sua execução mantinha-se sob a responsabilidade do BNDES. Mas apesar do discurso em favor de estratégias complementares de ambos os Programas, prevaleceram ações descoordenadas no interior das iniciativas governamentais. Essa situação parece apoiar o argumento de que as “instituições importam”, pois, após mais de 12 anos de existência do PMAT e mais de nove anos de atuação do PNFAM, pouco se alterou na forma de serem implementados, de forma separada. Com isso, quer-se reforçar o seguinte argumento: uma das possíveis causas de dois programas similares — e para o mesmo público — atuarem de forma descoordenada é a força das instituições que os conceberam (PMAT, no Ministério do Planejamento/BNDES, e PNAFM, no Ministério da Fazenda/CEF). Pois o que poderia explicar a prevalência de estratégias pouco cooperativas no mesmo campo de políticas públicas, senão a força das instituições que respondem por elas e que veem os programas por óticas particularistas? Com efeito, o resultado de manter os Programas foi maior que o resultado gerado por eles.

Sob o prisma do programa de governo, notadamente em relação ao proposto para as eleições presidenciais de 2002, as políticas adotadas pareciam refletir as opções partidárias em relação à modernização gerencial das administrações municipais. Mas o discurso oficial precisa ser mais bem analisado, pois, de concreto, as ações do Governo Federal para essa finalidade continuaram a ser ancoradas nas operações de crédito do PMAT e do PNAFM. Ambos, a despeito das demais iniciativas concebidas no âmbito do CAF, não apresentaram resultados significativos e não criaram estímulos para ampliar a adesão dos municípios, especialmente para romper com a trajetória de exclusão das pequenas cidades.

Daí ser importante apresentar alguns resultados de ambos os Programas, pois, objetivamente, foram os que se mantiveram como políticas de

fomento à gestão municipal também durante a gestão do PT. Além das informações já apresentadas sobre o desempenho do PNAFM, em 2007, de 15 capitais ou grandes cidades que contrataram o Programa, sete representavam 58% do total dos valores (BRASIL, 2007a). Concentraram-se recursos em cidades com melhor capacidade de pagamento, apesar de menos carentes em termos gerenciais, sendo que São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Rio de Janeiro respondiam por 52,5%. Até o final de 2010, apenas mais cinco municípios contrataram o PNAFM, em relação a 2008, totalizando 91 cidades.

Não muito diferente foi o desempenho dos dois Governos Lula com relação ao PMAT. De 1997 a 2009, apenas 369 municípios contrataram o Programa, o que lança o questionamento de por que o PT o manteve, se ele não atendeu ao objetivo aludido de qualificar a gestão municipal. Em 2009, desse total de municípios, 73,4% estavam em São Paulo (que detinha 30,3%), Minas Gerais, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Paraná. Nas Regiões Norte e Nordeste, os Estados de Amazonas, Maranhão, Paraíba, Tocantins, Roraima, Amapá, Rio Grande do Norte, Alagoas e Sergipe respondiam por 3,8% do total, afora sua concentração predominante nas capitais (CORRÊA, 2009).

Após 13 anos de operação do PMAT, os municípios atendidos representavam 6,63% dos 5.565 existentes no Brasil. Mesmo com mudanças operacionais, como o PMAT Especial, para cidades com até 50 mil habitantes, e acordos operacionais com outros agentes financeiros, além do Banco do Brasil, para ampliar sua cobertura nacional, os números se mostraram fracos. Os incentivos foram incapazes, conforme o Governo Federal (BRASIL, 2008, p. 29), de incorporar “[...] os municípios mais frágeis que são historicamente excluídos dos programas de modernização administrativa”.

Com uma síntese das ações encaminhadas pelos dois Governos do PT em relação às políticas de modernização da gestão municipal, algumas observações são relevantes. Em primeiro lugar, mesmo que o assunto não tenha sido abordado diretamente nos programas de governo de 2002 e 2006, há questões importantes a ressaltar e que se alinham com algumas teses propostas nas ações governamentais. Em especial, cabe destacar a constituição do CAF como arena federativa que, gradativamente, foi inserindo a questão da gestão municipal na agenda de ações do Governo Federal. Essa talvez seja a diferença mais significativa em relação aos governos do PSDB, o que poderia jogar a favor da tese que os “partidos importam”, dadas as características do PT de compor conselhos e comitês como forma de gestão participativa.

Por outro lado, os Governos Lula mantiveram, com pequenas mudanças, o PMAT e o PNAFM, o que pode reforçar o argumento de que a trajetória



ria institucional de ambos os Programas pouco se alterou, ademais o PT priorizar, oficialmente, essas soluções, para apoiar a gestão municipal. A prevalência desses dois Programas, apesar dos poucos resultados em suas trajetórias, pode apoiar a hipótese de que as “instituições importam”. Como nem sempre a racionalidade técnica é o argumento essencial a decidir sobre políticas públicas, prioridades não declaradas, como são aquelas de burocracias autointeressadas em manter seus domínios institucionais, podem apoiar esse argumento. Paradoxalmente, pode ser a fraqueza de resultados a senha para se avaliar a força das instituições, pois o que pode influir na continuidade de programas pouco exitosos é a capacidade dos atores políticos (nesse caso, sobretudo, as burocracias técnicas) de usar seus recursos políticos com essa finalidade. Assim, objetivamente, os governos do PT sustentaram ações ineficazes e contraditórias com a ênfase que o discurso da gestão municipal assumiu nos compromissos partidários, desde 2002.

Por fim, o CAF não tinha autoridade como arena de veto, como poderia ser o Conselho de Gestão Fiscal previsto na LRF, pois se tratava de um fórum com uma agenda de cooperação intergovernamental delimitada e sem maioria de votos dos municípios. Assim como o do PSDB, o Governo do PT também contornou uma possível arena de veto nas relações federativas com os municípios, pois as regras institucionais permitiram encaminhar temas dessa agenda por outros caminhos menos conflituosos. Todavia, em termos práticos, os resultados do CAF para o tema da gestão municipal foi o GT Interfederativo já mencionado. Em termos das relações federativas, no que se refere à discussão das arenas de veto, buscava-se formalizar a cooperação, visando à construção de agendas pactuadas entre União e municípios. Esse fórum deveria expressar uma agenda federativa compartilhada e renovada, que fosse além de uma mera renegociação constitucional sobre a repartição de competências e recursos entre os entes federativos. Com o CAF, segundo Trevas *et al.* (2004), buscar-se-ia requalificar as relações entre União, estados e municípios. Para estes últimos, seu fortalecimento deveria passar pela consolidação de instrumentos de cooperação intergovernamental pautados por negociações federativas, para articular os distintos interesses em jogo. Todavia o controle político do Governo Federal era muito maior sobre a agenda de temas desse fórum, por exemplo, evitando o tema fiscal, assim como pela possibilidade de veto, por se tratar de um fórum de pactuação, mas não de deliberação.

## Conclusão

A análise realizada no artigo buscou evidenciar que as abordagens sobre a importância dos partidos, das instituições e das arenas de veto podem ser combinadas, para explicar os nexos entre políticas públicas e políticas partidárias. O caso dos programas federais de apoio à modernização da gestão municipal no Brasil serve para se verificar as aproximações possíveis entre as três visões teóricas utilizadas. Ademais, os três enfoques teóricos são válidos para discutir os casos analisados e os dois períodos de governo do PSDB e do PT, o que se evidencia pela sua capacidade de explicação e compreensão do objeto de estudo. Essa foi a principal finalidade diante da análise dos documentos que compuseram o *corpus* empírico deste artigo. Portanto, para finalizar a discussão realizada, importa indicar como as concepções propostas para abordar o tema podem ser úteis para compreendê-lo e para apontar novas agendas de pesquisa.

Pela abordagem de que as “instituições importam”, viu-se que, nos dois períodos de Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula (2003-10), a trajetória das políticas executadas pelo BNDES e pela CEF alterou-se muito pouco. Como visto, a tônica dos Governos do PSDB foi de natureza fiscal, para ofertar programas para modernizar as administrações municipais, ao passo que o Governo do PT passou a argumentar mais em favor da gestão. Assim, a manutenção do PMAT e do PNFAM e suas mudanças incrementais pode apoiar a hipótese da força das instituições. Pode-se, pois, sugerir, como hipótese para novas investigações, que a trajetória anterior do Ministério do Planejamento e do Ministério da Fazenda, associada ao peso político e institucional do BNDES e da CEF, favoreceu a continuidade das ações.

Ademais, não houve uma trajetória de “*feedback* positivo” e de resultados que criasse bases factuais e argumentos para apoiar sua continuidade como política pública, assim como pode ser que estratégias de autorreforço institucional, sobretudo das burocracias à frente dos Programas, tenham predominado, sem considerar a obtenção de resultados (por exemplo, as regras de financiamento que se mantiveram nos dois Governos, ainda que não estimulassem a adesão de mais municípios). Assim, é razoável questionar-se os porquês de dois programas com baixo desempenho continuarem nos Governos do PSDB e do PT.

Nesse sentido, o que se deseja ressaltar é que, em linha com a literatura do institucionalismo histórico, a trajetória de programas e políticas públicas e das instituições que os promovem possuem um peso não desprezível na sua continuidade. Esse argumento teórico, que Pierson (2000) chamou de *path dependence*, pode ser uma trilha de pesquisa a ser mais bem ex-

plorada, na análise dos programas federais de modernização da gestão municipal. Portanto, podem ser desenvolvidas novas pesquisas, que busquem avaliar como as instituições (os bancos públicos, com seus respectivos programas) são capazes de ser uma variável independente com capacidade explicativa sobre a existência dessas políticas. E esse é um argumento teórico que este artigo discute e sugere, com as evidências apresentadas, que pode ser válido para aprofundar a discussão dos programas que foram seu objeto de análise.

Com relação ao enfoque que os “partidos importam”, pode-se argumentar que, igualmente, é válido para o caso em tela. O PSDB criou o PMAT e o PNFAM, com uma visão orientada para envolver os municípios em um esforço de ajuste das contas públicas nacionais. A tônica das ações de modernização da gestão local foi, marcadamente, de natureza fiscal, conforme se depreende do discurso de governo e das prioridades assumidas por ambos os Programas. Os municípios deveriam participar de um esforço de reconstrução da capacidade fiscal do Estado brasileiro. Contudo a tônica partidária foi partilhar da lógica de oferecer soluções de maneira centralizada, em linha com uma visão mais ancorada no discurso técnico de governos peessedebistas. As prioridades partidárias mostraram-se presentes na concepção e na implementação de ambos os Programas.

O PT criou e institucionalizou o CAF, como uma arena federativa e intergovernamental, para tratar da modernização da gestão municipal como um tema mais amplo que a agenda fiscal. A ênfase em uma ação coordenada e cooperativa com os municípios tinha o objetivo de reconstruir capacidades institucionais para os municípios implementarem políticas públicas. E era dessa forma que deveriam ser inseridos em um empreendimento capaz de requalificar o Estado brasileiro em termos gerenciais. Tal modelo configurava uma visão colegiada de vínculos intergovernamentais que visava criar relações mais horizontais entre Governo Federal e municípios, em linha com as premissas defendidas pelo PT, em favor desse tipo de arranjo político e institucional. Contudo as políticas partidárias que foram declaradas como apoiadoras da modernização da gestão municipal não se configuraram como prioridade da ação governamental.

Portanto, o argumento de que os “partidos importam” deve ser matizado, pois ele pode ser aplicado com mais capacidade explicativa em uma política pública do que em outra e mais em um governo do que em outro. Como visto, apesar das ênfases discursivas distintas entre o PT e o PSDB, a prática de ambos os partidos em relação ao PMAT e ao PNAFM não foi muito diferente, em termos de modificar a estrutura dos Programas. De um lado, a lógica mais fiscalista e menos gerencial dos Governos FHC é coerente com as prioridades definidas em termos macroeconômicos. Por outro

lado, incoerentes foram as ações dos Governos Lula, que estiveram longe da relevância conferida pelo discurso partidário à modernização da gestão municipal. De todo modo, essa comparação mostra o quão útil é a abordagem que os “partidos importam” para avaliar suas políticas e cotejá-las com suas ações na esfera governamental.

Pela visão de que as “arenas de veto importam”, os Governos do PSDB e do PT coincidiram em não instalar o Conselho de Gestão Fiscal como arena federativa, a despeito das exigências legais. As duas gestões FHC não regulamentaram o artigo 67 da LRF. As gestões do PT parecem ter contornado essa questão de duas formas: desconsideraram a Lei, mas criaram uma espécie de sucedâneo, que foi o CAF. O veto oriundo do Governo do PSDB pode até ser compreensível, pois, diante de um contexto de maior restrição fiscal, formalizar uma arena federativa para tratar exatamente desse tema poderia gerar ausência de controle. Já no Governo do PT, é menos compreensível a protelação dessa questão, considerando o discurso de valorizar a “negociação federativa” e fortalecer as relações intergovernamentais, num cenário em que o Programa de Governo, em 2002, reconhecia que as dívidas de governos subnacionais já tinham sido equacionadas.

Ambos os Governos contornaram uma potencial arena de veto, já que, desde 2000, se aguarda a instalação do Conselho de Gestão Fiscal com representação das três esferas de governo. Assim, a favor do argumento das arenas de veto, pode contar o fato de que dois partidos distintos, de forma diferente, evitaram a mesma questão. Como se discutiu na parte teórica, intenções mostram as preferências dos partidos nos governos, enquanto as instituições estruturam as oportunidades das ações político-partidárias. Quando as opções de política podem ser implementadas, reduzindo o nível de conflito e constrangimento, governos podem promulgar políticas contornando arenas de veto. Os casos analisados servem para mostrar que essa foi a situação tanto nos Governos do PSDB quanto nos do PT, mas as formas de evitar pontos de veto diferiram da postergação pura e simples, como fez o primeiro, para a criação de um sucedâneo, como fez o segundo. Na essência, ambos agiram conforme as regras do jogo, que lhes facultava autonomia para agir nesse campo de ação, apesar de seus impactos federativos.

## Referências

AFONSO, J. R. *et al.* Municípios, Arrecadação e Administração Tributária: quebrando tabus. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 10, p. 1-37, 1998.

ARRETCHE, M. T. S. Continuidades e descontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL (BNDES). **Guia de Operações com o Mandatário**. Rio de Janeiro, 2009.

BRASIL. Decreto nº 6.181, de 3 de agosto de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 ago. 2007. Seção 1, p. 3-4.

BRASIL. Ministério da Fazenda. PNAFM: Avanços introduzidos, 2006/2007. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA, 21 e 22 de setembro de 2007, Salvador. **Apresentação**. Salvador: Ministério da Fazenda, 2007a. 1 CD-ROM.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros**: relatório de acompanhamento. Brasília, DF, 2006.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros**: relatório de acompanhamento. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Visão Geral**: Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros. Brasília, DF, 2002.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Governo Federal e Municípios**. Brasília, DF, 2003.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Governo. **Portal Federativo**. 2009. Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2009.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. **Guia Básico para a Gestão dos Municípios**. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Relações Institucionais. In: \_\_\_\_\_. **Balanco final do governo Lula**. Brasília, DF, 2010a. Livro 6, p. 126-183.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). **Cartilha PNAFM**. 2011. Disponível em: <<http://downloads.caixa.gov.br/gov/cartilhapnafm>>. Acesso em: 24 jun. 2011.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). **Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros**: Contratos Assinados, Gerência Nacional de Assistência Técnica. Brasília, DF, 2008.

CARDOSO, F. H. **Avança, Brasil**: proposta de governo. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

CARDOSO, F. H. **Mãos à obra, Brasil**: proposta de governo. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008a.

CASTLES, F.; OBINGER, H. Social Expenditure and the politics of redistribution. **Journal of European Social Policy**, [S.l.], n. 17, p. 206-222, 2007.

COMISSÃO DO PROGRAMA DE GOVERNO. Coligação Lula de novo com a força do povo. **Lula Presidente**: programa de governo 2007/2010. Partido dos Trabalhadores: São Paulo, 2006.

COMISSÃO DO PROGRAMA DE GOVERNO. Coligação Lula Presidente. **Um Brasil para Todos**: programa de governo 2002. Partido dos Trabalhadores: São Paulo, 2002.

CORRÊA, L. V. Atuação do BNDES nos investimentos na gestão do setor público: estudo do caso PMAT — Santo André (SP). **Bndes Setorial**, Rio de Janeiro, n. 30, p. 211-236, 2009.

GAETANI, F. As iniciativas de políticas de gestão do governo Lula. **ResPública**, Brasília, DF, n. 3, p. 104-138, 2003.

GUARNERI, L. da S. (Coord.). **Modernização da gestão pública**: uma avaliação de experiências inovadoras. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

GUEDES, J. R. de M. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

HACKER, J. S. The Historical Logic of National Health Insurance: Structure and Sequence in the Development of British, Canadian, and US Medical Policy. **Studies in American Political Development**, [S.l.], n. 12, p. 57-130, 1998.

HIBBS, D. Political parties and macroeconomic policy. **American Political Science Review**, [S.l.], n. 71, p. 1467-1487, 1977.

IMMERGUTT, E. M. The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland and Sweden. In: STEINMO, S.; TTHELEN, K.; LONGSTRETH, F. (Ed.). **Structuring politics**: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 57-89.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Nova York: Addison-Wesley Educational Publishers, 1997.

MAY, T. **Pesquisa social**: questões, métodos e processos. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MELO, M. Municipalismo, *Nation Building* e a modernização do Estado no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 8, p. 85-100, 1993.

NICOLAU, J. Partidos e Sistemas Partidários: 1985-2009. In: LESSA, R. (Org.). **Horizontes das Ciências Sociais no Brasil**: Ciência Política. São Paulo: Barcarola, 2010. p. 218-240.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA (PSDB). **Programa, Introdução e Diretrizes Básicas**. [S.I.], 1988.

PATASHNIK, E. After the public interest prevails: The political sustainability of policy reform. **Governance**, v.16, n. 2, p. 203-34, 2003.

PIERSON, P. When the effect becomes cause: Policy feedback and political change. **World Politics**, Cambridge, n. 45, p. 595-628, 1993.

PIERSON, P. Fragmented Welfare States: federal institutions and the development of social policies. **Governance**: an international journal of policy and administration, [S.I.], v. 8, n. 4, p. 449-478, 1995.

PIERSON, P. Positive Feedback and Path Dependence. In: PIERSON, P. **Politics in Time**. Princeton: Princeton University Press, 2000. p. 17-53.

REZENDE, F. **Planejamento no Brasil**: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Brasília, DF: Cepal; Ipea, 2009.

ROSS, F. Cutting Public Expenditures in Advanced Industrial Democracies: the importance of blame avoidance. **Governance**: an international journal of policy and administration, [S.I.], v. 10, n. 2, p. 175-200, 1997.

SADDI, F. da C. Política e Economia no Federalismo do Governo Geisel. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 28-46, 2003.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P. B; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p. 3-41.

STROM, K. A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. **American Journal of Political Science**, [S.I.], v. 34, n. 2, p. 565-598, 1990.

TREVAS, V. Y. P. *et al.* O Governo Lula e a estratégia de fortalecimento da federação: o caso do comitê de Articulação Federativa. In: CONGRESSO DO CLAD SOBRE REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 9, 2004, Madrid, p. 1-14. **Anais:** Documentos. Madrid: CLAD, 2004. 1 CD-ROM.